VIII kadencja

# KANCELARIA SEJMU
# Biuro Komisji Sejmowych

## PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
**(nr 55)**
z dnia 27 września 2017 r.

# Pełny zapis przebiegu posiedzenia

# Komisji Ustawodawczej (nr 55)

27 września 2017 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posłów: **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, oraz **Barbary Bartuś (PiS)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

**– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: SK 2/17, SK 29/16 i P 9/17.**

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Wojciech Arndt** – dyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Jolanta Bucińska, Andrzej Herbet, Marzena Laskowska** – eksperci BAS oraz **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – pracownicy sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

**Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):**

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam przedstawicieli Biura Analiz Sejmowych. Witam panie poseł i panów posłów.

Porządek dzienny macie państwo przed sobą. Mamy dziś w nim zaopiniowanie zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: SK 2/17, SK 29/16 i P 9/17.

Jeżeli nie usłyszę głosu sprzeciwu, to uznam, że Komisja przyjęła porządek dzienny posiedzenia.

Nie słyszę sprzeciwu. Porządek dzienny przyjęliśmy i przystępujemy do jego realizacji.

Pierwsza sprawa – SK 2/17, to jest sprawa przydzielona mnie. Dotyczy ona zgodności z konstytucją art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a) ustawy z 29 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w zakresie, w jakim stanowi ona, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy.

Stan faktyczny w tej sprawie był taki, że pani, która miała ustalone prawo do renty zwróciła się do ośrodka pomocy społecznej o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego ze względu na opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem. Pani ta otrzymała odmowę z tego względu, że przepis art. 17 stanowi, iż osoby, które mają ustalone prawo do emerytury czy renty nie mają prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Pani przeszła całą drogę sądową i na końcu sprawa ta znalazła się w Trybunale Konstytucyjnym.

My proponujemy – ja z tym stanowiskiem się zgadzam – żeby uznać, że przepis art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a) ustawy z 29 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych jest niezgodny z art. 71 ust. 1, zdanie drugie, konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 konstytucji oraz w związku z art. 32 ust. 1 konstytucji. Ponadto wnosimy o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wyroku.

To jest problem społeczny, ponieważ świadczenie pielęgnacyjne przysługuje osobie, która rezygnuje z pracy, aby się zająć niepełnosprawnym dzieckiem. Rezygnuje z pracy. Dlatego ustawodawca stwierdził, że osoby, które już mają świadczenie, np. świadczenie emerytalne lub rentowe, czyli uznane są za osoby niezdolne do pracy, ale z niej nie rezygnują, więc im to świadczenie nie przysługuje. Jednak w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie ma ani jednego zdania o tym, że osoba, która uzyska prawo do renty nie może pracować. Może tak być, że osoba, która nie opie-

kuje się osobą niepełnosprawną albo nie ma innych przeciwwskazań, nie tylko ma prawo do renty, ale tę rentę pobiera i może iść do pracy. Dlatego, biorąc pod uwagę prace legislacyjne, które obecnie toczą się w Sejmie, a mają na celu zwiększenie pomocy dla osób niepełnosprawnych i opiekunów osób niepełnosprawnych (wszelkie zmiany idą w kierunku zwiększenia pomocy dla tych rodzin) uważam, że stanowisko, które uznaje ten przepis za niezgodny, jest jak najbardziej do przyjęcia. O przyjęcie takiego stanowiska wnoszę.

Dziękuję. Jeżeli pani, która przygotowywała tę opinię chciałby coś dodać… Pan poseł Eugeniusz Kłopotek, bardzo proszę.

**Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):**

Prawo do takiego świadczenia, według obecnie obowiązujących przepisów, ma osoba, która rezygnuje z pracy, czyli, w domyśle, nie ma innych środków utrzymania i dlatego otrzymuje to świadczenie w celu opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem. Natomiast osoba, która ma ustalone prawo do emerytury bądź renty, a więc może skorzystać z takiego przywileju, może pobierać rentę czy emeryturę, w myśl aktualnie obowiązujących przepisów nie ma prawa do tego świadczenia. W tej kwestii mam wątpliwość i stąd pytanie. Czy to oznacza, że jeżeli uznamy ten przepis za niezgodny z konstytucją, to ta osoba, która pobiera rentę czy emeryturę, będzie mogła dodatkowo otrzymywać świadczenie na niepełnosprawne dziecko? Czy tak?

**Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):**

Tak. Może jeszcze dodam, że zasadą przy tych świadczeniach jest to, że osoba może wybrać korzystniejsze. Natomiast w tym przypadku nie ma takiej możliwości. Podkreślałam na początku, że osoba, która ma prawo do renty z tytułu nawet częściowej niezdolności nie może z tego prawa zrezygnować. Ta pani próbowała. Nie może też wybrać korzystniejszego świadczenia, bo najniższa renta z tytułu niezdolności do pracy, częściowej niezdolności do pracy, polega na tym, że stwierdza się, że ktoś nie może wykonywać konkretnej pracy, ale może podjąć inne zajęcie. Chodzi nie tylko o pracę na etacie, ale też o inne zajęcia zarobkowe. Jeżeli taka osoba zajmuje się dzieckiem niepełnosprawnym, to takiej możliwości nie ma, ponieważ rezygnuje z tego dodatkowego zajęcia, które mogłaby mieć.

Dlatego uważamy, że pozbawienie jej również prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, czyli sytuacja, gdy nie podejmuje dodatkowego zatrudnienia, a mogłaby je podjąć, jest niezgodne z konstytucją, bo jest to ograniczenie. Nie może wybrać świadczenia, nawet jeżeli zrezygnuje z dodatkowego, bo może pracować, bo może łączyć rentę z dodatkową pracą zarobkową. To, że nie przysługuje jej świadczenie pielęgnacyjne jest niezgodne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej, z zasadą równości.

Oddaję jeszcze głos pani z Biura Analiz Sejmowych.

**Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Marzena Laskowska:**

Pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, odpowiadając wprost na to pytanie, chcę powiedzieć, że derogacja przepisu, który jest przedmiotem skargi w zakresie, który wskazujemy w *petitum*, miałaby takie następstwa, o których pan poseł powiedział, tzn. możliwa byłaby kumulacja obu świadczeń. Jednocześnie propozycja zawarta w projekcie przewiduje przedstawienie takiego stanowiska Sejmu, że konstytucja nie wymaga przyznania owym rencistom, uprawnionym do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, obydwu świadczeń. Natomiast pozbawienie możliwości pobierania świadczenia pielęgnacyjnego, które jest w istocie dwukrotnie wyższe niż renta, jest nieproporcjonalnym zróżnicowaniem sytuacji prawnej. W związku z tym wskazujemy na to, że jest potrzeba wypracowania takiego mechanizmu, który rozwiązywałby problem zbiegu prawa do świadczeń. Z tego względu formułujemy w projekcie propozycję wniosku o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej przez zakwestionowane przepisy w ciągu 18 miesięcy, żeby ustawodawca miał okazję wkroczyć z jakimś mechanizmem. Dziękuję.

**Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):**

Dziękuję bardzo za dogłębne wyjaśnienie. Czy jeszcze jakieś głosy w dyskusji? Nie ma. W takim razie przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (15) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stwierdzam, że Komisja jednogłośnie przyjęła stanowisko.

Przechodzimy do drugiej sprawy – SK 29/16. Ta sprawa nie miała przydzielonego posła. Zgłosił się pan poseł Buda, ale go w tej chwili nie ma, więc proszę BAS o przedstawienie stanowiska.

**Ekspert z BAS Andrzej Herbet:**

Pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, przedmiotem sprawy o sygn. akt SK 29/16 jest cały zespół przepisów ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, a mianowicie: art. 90, w związku z art. 95 ust. 3 pkt 3, ust. 4, w związku z art. 97 ust. 5. Dodatkowo ujętych w związku z dwoma przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów w mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, tj. z art. 3 ust. 2 i 3 tej ustawy.

Przywołane przepisy ustawy o Policji regulują przesłanki, niektóre elementy treści i formę prawną decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego znajdującego się w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów (co do zasady chodzi o właściwych komendantów wojewódzkich Policji) przyznawanego funkcjonariuszowi policji w służbie stałej jako tzw. mieszkanie służbowe. Tym określeniem potocznym będę się dalej posługiwał.

Dwa przywołane przepisy o ochronie praw lokatorów określają relację ustawy o ochronie praw lokatorów do ustaw szczególnych. Z jednej strony wprowadzają standard minimalnej ochrony wynikającej z ustawy lokatorskiej, a z drugiej strony całkowicie wyłączają stosowanie przepisów tej ustawy między innymi do mieszkań służbowych znajdujących się w dyspozycji ministra spraw wewnętrznych.

Skarżąca kwestionuje wskazany zespół przepisów w zakresie, w jakim nakazują one w drodze decyzji administracyjnej opróżnienie lokalu mieszkalnego, znajdującego się w chwili jej wydania w dyspozycji organu podległego ministrowi spraw wewnętrznych, ze wszystkich, zamieszkujących w nim osób, innych niż policjant i członkowie jego rodziny, w tym osób małoletnich, w sytuacji, gdy osobom, które zajmują tenże lokal bez tytułu prawnego, nie został wskazany lokal, do którego miałoby nastąpić przekwaterowanie, nawet tymczasowe, a nie są one w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, a decyzja o opróżnieniu w zakresie legalności podlega kognicji sądów administracyjnych.

W konkluzji można stwierdzić, że skarżąca zarzuca tym przepisom pominięcie legislacyjne polegające na tym, że nie zawierają one regulacji nakazującej ustalenie stanu rodzinnego i majątkowego osoby w ten sposób eksmitowanej, nie nakazują dostarczenia jej lokalu zastępczego czy tymczasowego.

To nie jest jedyny taki przypadek, takich przypadków jest wiele. Dość charakterystyczny jest stan faktyczny polegający na tym, że lokal, o którym mowa, został przydzielony dziadkowi skarżącej, byłemu funkcjonariuszowi Milicji Obywatelskiej. Mieszkał tam bodajże do 1964 czy 1965 roku. Najpierw w tym lokalu zamieszkiwali wstępni byłego funkcjonariusza, a następnie jego wnuki. W pierwszej kolejności wnuk byłego milicjanta wystąpił z powództwem o ustalenie…

**Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):**

Przepraszam, ale mamy ograniczony czas. Konkluzja jest taka, że wnosimy o umorzenie postępowania, więc może…

**Ekspert z BAS Andrzej Herbet:**

Pani przewodnicząca, powiem w ten sposób, że został sformułowany wniosek o umorzenie postępowania. Zdaję sobie sprawę z tego, że dotykamy dość drażliwej problematyki społecznej, ale wniosek o umorzenie postępowania wydaje się uzasadniony z kilku względów.

Po pierwsze, skarżąca kwestionuje decyzję, na tym etapie może kwestionować tylko regulację materialno-prawną, na podstawie której została wydana decyzja o opuszczeniu przez nią i jej rodzinę lokalu. Nie może natomiast na tym etapie kwestionować regulacji proceduralnych, które określają, w jaki sposób sama egzekucja jest prowadzona. Regulacja proceduralna będzie mogła być kwestionowana tylko wtedy, gdy będzie wobec niej prowadzone postępowanie egzekucyjne. To jest w tej chwili w zawieszeniu.

Dodatkowo godzi się przypomnieć, że przed TK zawisła sprawa z wniosku rzecznika praw obywatelskich, który zakwestionował art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jest to przepis, który reguluje sposób wykonywania decyzji administracyjnych nakazujących opróżnienie lokalu. W tym postępowaniu Sejm już zajął stanowisko negatywne, przedstawił opinię uznającą za wnioskiem rzecznika, że ta regulacja proceduralna, w zakresie, w jakim nie obliguje egzekutora do wskazania pomieszczenia tymczasowego, do którego ma nastąpić egzekucja, jest niezgodna z konstytucją.

Po drugie, część przepisów, które przywołuje skarżąca jako przedmiot kontroli, takim przedmiotem być nie mogą, ponieważ nie są to przepisy, które stanowiły podstawę wydania wobec niej ostatecznego rozstrzygnięcia, w rozumieniu przyjmowanym na tle art. 53 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Ostatnia sprawa, to pytanie, czy rzeczywiście występuje tu zarzut pominięcia legislacyjnego. Skarżąca wskazuje argumentację następującą, powołuje się na głęboką różnicę w standardzie ochrony, jaki wynika z zakwestionowanych przepisów ustawy o Policji i art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów.

W mojej ocenie takie zróżnicowanie standardów, a co za tym idzie zarzut pominięcia legislacyjnego, jest nieuzasadniony z tego powodu, że art. 14 ustawy lokatorskiej nie gwarantuje ochrony każdemu, kto – podkreślam – bez tytułu prawnego zajmuje lokal. Nie gwarantuje nietykalności osobom, które znajdują się w trudnej sytuacji życiowej i finansowej, ale od początku zajmują – tak jak skarżąca – cudzy lokal bez tytułu prawnego. Ten przepis przewiduje dodatkową ochronę lokatorów, których tytuł do lokalu wygasł. Dlatego, w naszej ocenie, powoływanie się czy porównywanie regulacji wynikającej z art. 90 albo 95 ustawy o Policji oraz art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów jest po prostu nieuprawnione. Ta stopniowo budowana argumentacja, która ma uzasadnić zarzut pominięcia legislacyjnego, jest w naszej ocenie nietrafiona. W związku z tym wnioskujemy jak na wstępie.

Na marginesie chcę dodać, że musimy też brać pod uwagę to, iż reżim lokali służbowych, chcąc nie chcąc, nawet przy zachowaniu najdalej idącej staranności w ochronie przed bezdomnością, nie może być taki sam jak reżim ochrony powszechnej. Skoro lokal służbowy jest szczególnym benefitem, na który może liczyć funkcjonariusz służb mundurowych lub innych, to konsekwencją tego jest i to, że zwolnienie tego lokalu i przeznaczenie go, mówiąc wprost, dla kolejnego funkcjonariusza zatrudnionego aktualnie w służbie stałej, także musi podlegać większej dynamice niż opróżnianie lokali wynajmowanych na zasadach ogólnych. Dziękuję.

**Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):**

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję, pan poseł Eugeniusz Kłopotek, proszę bardzo.

**Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):**

Czy wynika z tej skargi, kim skarżąca była w stosunku do tego byłego milicjanta? Krewną?

**Ekspert z BAS Andrzej Herbet:**

To jest jego wnuczka, natomiast prawo do zajmowania tego lokalu miały tylko jego dzieci.

**Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):**

Rozumiem. Kolejne pytanie, skarżąca robi wszystko, żeby taka eksmisja nie miała prawa się odbyć, a jeżeli już miałaby prawo, to żeby komendant wojewódzki policji wskazał lokal tymczasowy lub zastępczy, czy tak?

**Ekspert z BAS Andrzej Herbet:**

Tak. Dodam, że skarżąca zajęła ten lokal bezprawnie po swoim bracie, po tym jak sąd w Warszawie prawomocnie oddalił jego wniosek o ustalenie wstąpienia w stosunek najmu. Z punktu widzenia przepisów ustawy o Policji te osoby zajmują ten lokal bez podstawy prawnej co najmniej od 2001 roku. Dziękuję.

**Przewodnicząca poseł Barbara Bartuś (PiS):**

Dziękuję bardzo. Czyli wnosimy jako Sejm o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Takie stanowisko Sejmu poddaję pod głosowanie. Kto

jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (17) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stwierdzam, że Komisja jednogłośnie przyjęła stanowisko.

Przechodzimy do sprawy trzeciej – P 9/17. Proszę BAS o przedstawienie projektu stanowiska.

**Ekspert z BAS Jolanta Bucińska:**

Pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze P 9/17 została zainicjowana pytaniem prawnym skierowanym do TK przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, który zakwestionował konstytucyjność art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Artykuł ten brzmi: „Uznanie przedmiotu lub substancji za produkt uboczny następuje, jeżeli marszałek województwa w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zgłoszenia uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny nie wyrazi sprzeciwu w drodze decyzji”.

Pytanie prawne powstało w związku z następującym stanem faktycznym. Spółka BRUK-BET wystąpiła do marszałka województwa śląskiego ze zgłoszeniem uznania przedmiotu, którym były uszkodzone wyroby z betonu, za produkt uboczny, powstający w wyniku działalności prowadzonej na terenie zakładu spółki. Marszałek odmówił uznania wskazanych odpadów za produkt uboczny. W wyniku tego spółka odwołała się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach, które zaskarżoną decyzję uchyliło ze względu na braki formalne, brak odniesienia do obowiązującego stanu prawnego oraz brak należytego uzasadnienia. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy marszałek kolejny raz odmówił uznania wskazanych odpadów za produkt uboczny z powodu niespełnienia przesłanek wynikających z ustawy o odpadach.

Spółka BRUK-BET ponownie odwołała się do SKO w Katowicach, które orzekło reformatoryjnie, usuwając braki formalne zaskarżonej decyzji. Powyższa decyzja została zaskarżona przez spółkę BRUK-BET do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Sąd ten, postanowił zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym: „Czy art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach przewidujący mechanizm uznania przedmiotu lub substancji za produkt uboczny w wyniku niewyrażenia przez marszałka województwa sprzeciwu w terminie 3 miesięcy od dnia dokonania zgłoszenia, w związku z brakiem jakiejkolwiek możliwości weryfikacji tego uznania po upływie powyższego terminu, jest zgodny z art. 74 ust. 2 konstytucji, zobowiązującym władze publiczne do ochrony środowiska?”.

Odpowiadając na to pytanie, chciałabym wskazać na cel stworzenia tego rozwiązania prawnego, uznawania pewnej kategorii substancji za produkt uboczny. Jest nim eliminacja wytwarzania znacznych ilości odpadów. Dzieje się to dzięki temu, że produkty uboczne to takie produkty, które są przeznaczone do dalszego wykorzystywania. Mają być wykorzystywane bezpośrednio, bez dalszego przetwarzania, nie mogą też mieć negatywnego oddziaływania na środowisko oraz życie i zdrowie ludzi.

Takie rozwiązanie jest korzystne również dla samego producenta, ponieważ te substancje, które zostały objęte reżimem prawnym przewidzianym dla produktu ubocznego, nie podlegają regulacji dotyczącej gospodarowania odpadami, czyli nie ponosi on kosztów związanych ze składowaniem, magazynowaniem, przemieszczaniem oraz ostatecznie utylizacją odpadów.

Jaki jest mechanizm uznawania danych substancji za produkt uboczny? Odbywa się to na skutek tzw. milczącej zgody. Składany jest wniosek osoby zainteresowanej, producenta, i po przeprowadzeniu postępowania przez marszałka województwa, w przypadku braku jego sprzeciwu w terminie 3 miesięcy od złożenia wniosku, produkt będzie uznany za produkt uboczny. Na wnioskodawcy ciąży obowiązek przeprowadzenia dowodu, przedstawienia pewnych dokumentów, które wykazują spełnianie przesłanek. W przypadku braku takich dowodów marszałek wyraża swój sprzeciw w formie decyzji administracyjnej.

Termin 3-miesięczny jest dla organu okresem, w którym powinien on zakończyć postępowanie i rozstrzygnąć je merytorycznie. Albo wydać decyzję zawierającą sprzeciw, w przypadku, gdy nie zostały spełnione przesłanki, albo przyjąć zgłoszenie. Po upływie

3 miesięcy następuje stan, w którym zgłoszone substancje uzyskują statut produktów ubocznych. Termin na zgłoszenie sprzeciwu jest terminem prawa materialnego, co oznacza, że nie może być, nawet przez organ rozpatrujący sprawę, w żaden sposób modyfikowany, przedłużany, skracany, zawieszany. Nie ma również prawa dokonywania żadnych czynności, w tym czynności podejmowania postanowień o zawieszeniu postępowania, które mogłoby przedłużyć kompetencje do wniesienia sprzeciwu.

Decyzja o sprzeciwie podlega kontroli przez organ odwoławczy, czyli SKO, a także podlega kontroli sądowej przez sąd administracyjny. Jednak to również nie ma wpływu na 3-miesięczny bieg terminu. Oznacza to, że, tak jak mamy w analizowanej sprawie, decyzja zostanie skierowana do ponownego rozpatrzenia. Ponowne wydanie decyzji o sprzeciwie przez organ pierwszej instancji nie powoduje wydłużenia terminu.

**Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):**

Nie ma biegu na nowo?

**Ekspert z BAS Jolanta Bucińska:**

Nie ma biegu na nowo. Ponieważ ustawodawca przewidział możliwość odwołania się do SKO i do sądu, to jeżeli pierwsza decyzja, czyli decyzja marszałka, zawiera wady prawne, czyli tak jak w tym przypadku, a więc *de facto* nie została wydana, to w ciągu 3 miesięcy od zgłoszenia następuje uznanie substancji za produkt uboczny, następuje milcząca zgoda. Taki problem wystąpił w badanej sprawie, ponieważ bezskuteczny upływ 3-miesięcznego terminu na zgłoszenie sprzeciwu uznawany jest za milczącą zgodę organu, a w związku z tym substancja będzie uznawana za produkt uboczny.

Nie ma innych sposobów kontroli możliwości odwołania w takiej sytuacji. Jeśli nawet marszałek województwa wyda decyzję obarczoną wadami i za produkt uboczny zostanie uznana substancja *de facto* mogąca szkodzić środowisku, wywołująca jakieś negatywne skutki, to będzie ona poza jakąkolwiek kontrolą.

Chcę dodać na marginesie, że jeżeli chodzi o instytucję milczącej zgody, to występuje ona również w przepisach prawa budowlanego i w przepisach ochrony środowiska, nie mniej jednak w tych sytuacja jest przewidziany pewien element kontroli, czy inwestora, czy inspektora ochrony środowiska. Czegoś takiego w przypadku produktu ubocznego nie ma.

Jeszcze jedna rzecz zasługuje na uwagę. Nowelizowane przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego regulują procedurę milczącej zgody. Przewiduje ona, że termin na zgłoszenie sprzeciwu biegnie na nowo od dnia uzupełnienia braku lub doprecyzowania treści żądania. W sytuacji, gdy organ odwoławczy uchyli zaskarżoną decyzję lub przekaże do ponownego rozpatrzenia, termin na zgłoszenie sprzeciwu biegnie od dnia doręczenia organowi pierwszej instancji akt sprawy z decyzją. Ta nowelizacja nie będzie miała jednak zastosowania do analizowanej sprawy, ponieważ przywołane przepisy k.p.a. mają zastosowanie tylko do spraw zaistniałych po 27 czerwca 2017 r. Przywołuję to jednak ze względu na to, że nowelizacja pokazuje pożądany kierunek zmian, który eliminowałby problemy związane z bezskutecznym upływem 3-miesięcznego terminu na zgłoszenie sprzeciwu.

Orzeczenie natomiast niekonstytucyjności analizowanego przepisu w zakresie terminu wyrażenia sprzeciwu czy uznania zgłoszonej substancji za produkt uboczny, pozwoli merytorycznie rozpatrzyć sprawę Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu w Katowicach, mimo uchybienia przez organ administracji terminu do wyrażenia sprzeciwu.

W związku z argumentacją przedstawioną w proponowanym stanowisku Sejmu wnosimy o stwierdzenie, że przepis art. 11 ust. 4 ustawy o odpadach, rozumiany w ten sposób, że termin 3 miesięcy nie biegnie na nowo od dnia dostarczenia decyzji SKO uchylającej decyzję marszałka województwa, jest niezgodny z art. 74 ust. 2 konstytucji i wynikającym z niego obowiązkiem władz publicznych do ochrony środowiska. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Dziękuję pani mecenas. Otwieram dyskusję. Pierwszy zgłasza się pan poseł Andrzej Matusiewicz, proszę bardzo.

**Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):**

Mam pytanie do pani mecenas: Czy w tej ustawie jest definicja produktu ubocznego? Jest?

**Ekspert z BAS Jolanta Bucińska:**

Jest.

**Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):**

Takie zaniechanie służb marszałka każdego województwa, że w terminie 3 miesięcy nie zajmie on żadnego stanowiska i nie wyda decyzji może spowodować, że tych produktów ubocznych namnoży się bardzo wiele.

**Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):**

On wydał decyzję.

**Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):**

Tak, ale chodzi też o to, co się stanie, jeżeli nie wyda decyzji. Powodem tego jest to, że jest pewna luka prawna i to wszystko jest niedookreślone.

**Poseł Janusz Sanocki (niez.):**

Nie mogę zgodzić ze stwierdzeniem pana posła, bo to jest patrzenie z punktu widzenia administracji, z punktu widzenia formalnoprawnego, a nie z punktu widzenia przedsiębiorcy. Ustawa o odpadach nakłada na niego duże obowiązki finansowe, to są opłaty za odpady, których w przypadku produktów ubocznych nie ma. Przedsiębiorca musi z góry wnieść opłatę za odpady i śmieci. Uważam, że należałoby całe ustawodawstwo dotyczące ochrony środowiska zweryfikować. Jest tak, gdy słucham ministra Adamczyka, który mówi, że nie może zbudować drogi, bo 13 lat nie może dostać raportu o oddziaływaniu na środowisko. Już dla kilometra drogi trzeba mieć raport o oddziaływaniu na środowisko. Dlatego samorządy budują po 900 metrów drogi. Do jakiegoś absurdu doprowadziliśmy, zablokowaliśmy budowę dróg.

W tym przypadku, moim zdaniem, nie mogę się z tym zgodzić, bo gdy po raz pierwszy marszałek wydał decyzję, nawet z wadami prawnymi, to ta procedura już powinna być włączona, niezależnie od tego, jak jego wniosek określi sąd. Jeżeli on przez 3 miesiące nic nie mówi, to jest to automatycznie produkt uboczny, ale jak on wydał decyzję, nawet uchyloną potem przez RIO, to znaczy, że nie ma zgody na to i koniec.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Pan poseł Eugeniusz Kłopotek, proszę bardzo.

**Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):**

Chcę się upewnić i pytam, czy pani mecenas to potwierdzi. Skutecznie trzeba sprawę zamknąć w 3 miesiące, nawet przy 2-instancyjnym odwołaniu, bo jest RIO i jeszcze sąd wojewódzki. Jak nie zamkniesz, to koniec. Marszałek wydaje decyzję, zaczyna biegnąć termin 3 miesięcy, od momentu złożenia wniosku. Niech marszałek wyda szybko decyzję, nawet w ciągu tygodnia, następuje odwołanie tego przedsiębiorcy do RIO, ona uchyli decyzję marszałka, marszałek szybko po raz drugi wydaje decyzję, SKO potwierdza, że teraz to jest dobrze, a ten się znowu odwołuje do sądu wojewódzkiego. Czy cała ta procedura musi się zamknąć w 3 miesiącach?

**Ekspert z BAS Jolanta Bucińska:**

Nie, termin jest dla marszałka, ma on 3 miesiące na wydanie decyzji. Jeżeli ją wydał, to można się od niej odwołać do RIO i do sądu. Jeżeli jest decyzja, to ten termin 3-miesięczny dalej już nas nie interesuje, bo wszystkie terminy formalnoprawne biegną na nowo.

Natomiast w tym przypadku chodzi o to, że ta decyzja miała braki formalne, czyli tak jakby jej nie było. Nie ma decyzji i dlatego zwracamy uwagę na ten pierwszy 3-miesięczny termin. W ustalonym orzecznictwie, które odnosi się do instytucji milczącej zgody w sprawie budowlanki, jest analogiczny mechanizm formalnoprawny, który nie ulega w żaden sposób zawieszeniu.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Proszę państwa, nie mogą mówić wszyscy jednocześnie, bo nie jesteśmy u cioci na imieninach. Teraz głos ma pan poseł Eugeniusz Kłopotek, proszę bardzo.

**Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):**

Jeśli decyzja podjęta przez marszałka w terminie 3 miesięcy zawierała tylko wady formalnoprawne i z tego tytułu została uchylona, to tak jakby tej decyzji w ogóle nie było, ale gdyby podjęta decyzja, uchylona przez RIO ze względów merytorycznych, przyznała rację temu przedsiębiorcy, to wtedy rzeczywiście można byłoby przedłużać te terminy. Czy tak?

**Poseł Janusz Sanocki (niez.):**

Jeśli decyzja zostałaby uchylona ze względów merytorycznych przez RIO i przyznano by firmie rację, że to jest produkt uboczny, to sprawa jest jasna, rozstrzygnięta. Tu chodzi o coś innego, chodzi o sytuację, w której marszałek nie wypowiada się w ogóle, wtedy mamy do czynienia z milczącą zgodą. Jeżeli jednak marszałek się wypowiedział, moim zdaniem nie jest to istotne, czy zrobił to w sposób ważny czy nieważny prawnie, to instytucję milczącej zgody przerwał. Nie można uważać, że skoro minęły 3 miesiące, to była milcząca zgoda marszałka, bo nie było milczącej zgody marszałka.

**Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):**

Dobrze. Panowie zgłosili swoje wątpliwości, pani mecenas odpowiedziała. Możemy przystąpić do głosowania. Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (12) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko.

Dziękuje państwu za udział w posiedzeniu. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.